

## Tilburg University

### Binnenlandse zaken

Hirsch Ballin, Ernst

*Published in:*

SC: Wetten en regels verklaard

*Publication date:*

2017

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Hirsch Ballin, E. (2017). Binnenlandse zaken. *SC: Wetten en regels verklaard*, 6-6.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Pleidooi voor inzetten ‘standaardregeling’ in zzp-dossier

Staatssecretaris Wiebes van Financiën heeft de Wet Beoordeling Deregulering Arbeidsrelaties (DBA) opgeschort tot 1 januari 2018. Maar hoe moet het verder met de zelfstandige zonder personeel? Sjef de Laat, die als jurist vrijwel dagelijks met arbeidsrecht bezig is, ziet mogelijkheden om het probleem op te lossen.

## FINANCIËN

Voor het huidige kabinet vormt de zelfstandige zonder personeel een hoofdpijndossier en voor een volgend kabinet zal dat na de verkiezingen in maart niet anders worden. De laatste weken zijn allerlei betrokkenen stellingen gaan innemen over toekomstig beleid. Daarbij zijn er nogal wat smaken. Staatssecretaris Wiebes zelf meent dat de hele arbeidswetgeving bij de tijd moet worden gebracht. Dat is volgens hem een langdurige exercitie. De Commissie-Boot schoot eerder minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die ook betrokken is bij de discussie, te hulp en oordeelt dat de wet met kleine ingrepen kan worden aangepast. De Algemene Bond van Uitzendondernemingen vindt dat de tijd van pleisters plakken voor de hervorming van de arbeidsmarkt voorbij is.

## Afbakening

Secretaris-generaal Maarten Camps van het ministerie van Economische Zaken meent op zijn beurt dat met de opschorting van de wet het achterliggende probleem niet is opgelost. Dat probleem is een efficiënte en afdoende afbakening van de ‘echte’ werknemer ten opzichte van de (schijn)zelfstandige. Hij stelt voor om een zzp’er te verplichten een arbeidsongeschiktheidsverzekering



Reden voor het opschorten van de Wet Beoordeling Deregulering Arbeidsrelaties was de onrust die was ontstaan over de regels om de arbeidsrelatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever te kunnen beoordelen. Zo waren veel opdrachtgevers huiverig geworden om zelfstandigen in te huren, terwijl schijnzelfstandigen konden blijven werken. Foto: Shutterstock

af te sluiten. Dat stellen ook enige (linkse) politieke partijen voor in hun verkiezingsprogramma. Maar menige zzp’er, die niet in de krant of in (vak)tijdschriften van zich laat horen, vindt dat de overheid zich niet met de zzp’er moet bemoeien. Laat me met rust, is zijn motto.

## Gruwel

Zo’n 800.000 van de geschatte één miljoen zzp’ers schijnt grote moeite te hebben met (te dwingende) overheidsbemoeienis. Een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering is hun een gruwel. Een verplicht pensioen ook. En afschaffing van de fiscale voordelen zoals de zelfstandigenaftrek overigens ook. Maar valt overheidsbemoeienis te voorkomen? Ik denk het wel waar het gaat om direct overheidsingrepen, zoals dwingende wetgeving.

Mijn voorstel is om de alles overheersende betekenis van de definitie van de arbeidsovereenkomst aanzienlijk te verminderen en die van de opdrachtovereenkomst te vergroten. Levert dat wat op voor de schijnzelfstandige? Opdrachtgevers (bedrijven) en opdrachtnemers (zzp’ers) kunnen met elkaar in de opdrachtovereenkomst algemene voorwaarden overeenkomen. Maar omdat opdrachtgevers en opdrachtnemers geacht worden in beroep of bedrijf bezig te zijn, kunnen zij geen beroep doen op beschermende maatregelen in het consumentenrecht. Al te grote machtsverschillen kunnen nu al worden aangepakt met onredelijke bezwarendheid in het algemeen, maar dat levert voor de problematiek van de schijnzelfstandigen of de quasi-zzp’ers onvoldoende op.

Voor het bereiken van meer evenwicht bestaat een in de Nederlandse wetgeving opgenomen maar weinig benutte regeling: een standaardregeling voor bepaalde aan te wijzen overeenkomsten of aan te wijzen bedrijven/bedrijfstakken of beroepen. Deze is wettelijk geregeld (in artikel 6:214 van het Burgerlijk Wetboek). Representatieve organisaties in de verschillende beroepen (beroepsgroepen) en bedrijven (bedrijfstakken) maken samen de standaardregeling. Vakbonden zouden kunnen aanschuiven aan tafel. Een standaardregeling wordt vastgesteld (en veranderd en ingetrokken) door de minister van Justitie. Tot nu toe is eenmaal door GroenLinks aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheid van het gebruik van een standaardregeling geop-

perd. Het ging toen, in 2005, om kinderopvang.

## Heikel punt

Een aantal onderwerpen zal in een standaardregeling kunnen en wellicht moeten worden geregeld. Dat betreft in de eerste plaats het loon van de opdrachtnemer. Een heikel onderwerp, maar het loon zal in de nabije toekomst elementen moeten omvatten die betrekking hebben op (de werkelijk bestaande mogelijkheid van het treffen van) een pensioenvoorziening en een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Verder zal de standaardregeling voor de opdrachtovereenkomst of voor verschillende bedrijven en beroepen bepalingen moeten gaan bevatten over de maximumtijd van de opdracht. Ook zal per bedrijfstak een definitie gemaakt moeten worden wat corebusiness is en wat specialismen zijn. Ook de inbedding in de organisatie zou onderwerp van regeling moeten zijn. Een groot voordeel van een andere aanpak is dat problemen met de Mededingingswet (bijvoorbeeld de kwestie van de orkestremplacanten bij het Europese Hof van Justitie) worden voorkomen.

## Sjef de Laat

*Jurist geïnteresseerd in arbeidsvraagstukken en van beroep kantonrechter.*

## SC: platform voor uw opinie

SC biedt u de mogelijkheid in een opiniebijdrage uw mening te geven over in aantocht zijnde wet- en regelgeving of een pleidooi te houden waarom bepaalde regels aan verandering of vervanging toe zijn. Heeft u een interessante opvatting die u wilt delen? Neem dan contact op via [redactie@sconline.nl](mailto:redactie@sconline.nl).

## STAAT EN RECHT

### Binnenlandse Zaken

Het onderwerp ‘identiteit’ beheerst de verkiezingscampagne. Beweringen dat de nationale identiteit op het spel zou staan wanneer immigranten daarvan deel uitmaken, worden luid verkondigd, terwijl anderen de opvatting vertolken dat identiteiten zich ontwikkelen in wisselwerking met nieuwe ervaringen en ontmoetingen.

Ook organisaties kunnen een kenmerkende identiteit hebben, en ook die ontwikkelt zich in interactie met hun omgeving. Dat geldt bijvoorbeeld voor bedrijven, universiteiten en ook ministeries. Wanneer de beleidsvisie van de bewindslieden, toerusting van de organisatie en competenties van de ambtenaren goed op elkaar aansluiten, kan men zeggen dat een ministerie ergens voor staat, voor de rechtsstaat bijvoorbeeld als we ons proberen voor te stellen wat het ministerie van Justitie in een nieuwe kabinetsperiode moet zijn. De identiteit van een ministerie kan ruim zijn, maar als tegengestelde visies in één keurslijf worden gedwongen – bijvoorbeeld zorg voor het milieu en support voor het weggebruik – raakt de organisatie bipolair verstoord.

Een veelgehoorde verklaring voor de onzekerheid waar het ministerie van Binnenlandse Zaken voor staat, is het ‘verlies’ van beheers-

bevoegdheden over de politie. Die verklaring is niet echt overtuigend. Tot in de jaren negentig van de vorige eeuw werd de politie beheerd door het ministerie van Justitie (de rijkspolitie) en door de grotere gemeenten (de korpsen van gemeentepolitie). De minister van Justitie was altijd al de eerste ondertekenaar van de Politiewet. De medeverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken was voorheen afgeleid van zijn zorg voor de positie van de gemeenten en de openbare ordetaken van de burgemeesters en dus indirect; zijn vergrote rol ten aanzien van het beheer van de politie betrof slechts een korte periode uit de Nederlandse geschiedenis (1994-2010).

Historisch veel meer een vast patroon is de taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken ten aanzien van het binnenlands bestuur. Dat de afgelopen halve eeuw keer op keer de pogingen zijn gestrand om de decentralisatie op een nieuwe leest te schoeien (regiovorming, landsdelen, stadsprovincies, miniprovincies, megagemeenten, deelgemeenten, en ingevolge het regeerakkoord 2012 provinciefusies) deed het ministerie helaas geen goed. De identiteit van het ministerie kan echter ook moeilijk worden gevonden in een mechanistische opvatting van het binnenlands

bestuur. Het onderliggende probleem was dat men een herschikking van bestuursbevoegdheden nastreefde, zonder voldoende oog voor de stramien van leven en werken van burgers. Dat het bestuur zich daarnaar richt is belangrijker dan de logica van organisatorische modellen.

Uit dit oogpunt bood de herinrichting van het ministerie van Binnenlandse Zaken in 2010 een heel interessant perspectief. Eén ministerie met de zorg voor het constitutionele bestel, het centrale bestuur inclusief bouwen en wonen, de inrichting van de rijksdienst, de andere delen van het Koninkrijk, de ambtenarij, de informatisering, de gebouwen van de overheid en de AIVD heeft de best mogelijke uitgangspositie om haar identiteit te ontleen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Adequate, in tijden van onverbidelijke transparantie toch vertrouwenwekkende vervulling van publieke taken moet berusten op kennis en inzicht in de patronen van de samenleving. De zorg daarvoor vereist integriteit van het hele openbaar bestuur, de expertise van competente (dus uitstekende geschoolede en bijgeschoolede) ambtsdragers en ambtenaren, een goede toerusting van de openbare dienst, ook met informatiesystemen, en toegankelijkheid voor burgers en bedrijven.

Tot de omstandigheden die het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben belet om zijn eigen identiteit verder te ontwikkelen, behoorde het benoemen van twee ministers op het ene ministerie, zoals in beide kabinetten-Rutte is geschied. Dat valt de ministers niet te verwijten, maar ongeacht andere belemmeringen heeft dan geen van beiden de positie waarin hij of zij met ambtenaren en stakeholders een richtinggevende visie kan op het gehele beleidsterrein kan laten zien.

In de integriteit, de expertise, de toerusting en de toegankelijkheid van de overheid kunnen de uitgangspunten worden gevonden voor een overtuigende identiteit van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Versterking van de infrastructuur van het openbaar bestuur is een kwalitatieve missie van jewelste. 2017 biedt daarvoor een herkansing, als men wil.



**Ernst Hirsch Ballin**

Marcel van Dam

Ruud Koole

Wim Voermans

Wytze van der Woude

Hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht Tilburg University